ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XIII, 9 SECTIO G 1966

Z Katedry Prawa Państwowego UMCS
Kierownik: prof. dr Andrzej Burda

Jan ZIEMBIŃSKI

Z problematyki zakresu nadzoru ogólnego prokuratury

Из проблематики объема общего надзора прокуратуры

Des problèmes de l'etendue de la surveillance générale du parquet

I

Nadzór ogólny prokuratury [1] to specyficzna aktywność organów prokuratorskich, realizowana poza zakresem unormowanym w procedurach sądowych, a zmierzająca do przeciwdziałania wszystkiemu, co wiązałoby się z naruszeniem prawa przez administrację oraz terenowe organy władzy państwowej. Aktywność ta polega na badaniu legalności postępowania podmiotów podległych kontroli prokuratury i występowaniu do kompetentnych organów państwowych z wnioskami o przywrócenie naruszonego prawa.[2] Poza tym zmierza ona do zapobiegania ewentualnym naruszeniom prawa. Nadzór ogólny jest zatem swoistą funkcją prokuratury, sprawowaną niezależnie od jej udziału w ściganiu prze-

[1] Określenie „nadzór ogólny" jest terminem umownym. Pochodzi ono — według radzieckiej nauki prawa — od nazwy wydziału nadzoru ogólnego, wchodzącego w skład prokuratury. To określenie jednostki kontrolującej m. in. legalność aktów organów wykonawczo-zarządzających przyjęto na oznaczenie specyficznej funkcji prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności (zob. S. Bierezowska: *Prokurorskij nadzor w sowietskom gosudarstwiennom uprawlenii*, Moskwa 1954; por. uwagi J. Paliwody: *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, ss. 8—10).

[2] Zob. J. Świątkiewicz: *Zakres prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa*, „Państwo i Prawo", 1962, nr 10, s. 533. Por. Paliwoda: *op. cit.*, s. 34, oraz W. G. Lebiedinski, J. A. Kalenow: *Prokurorskij nadzor w SSSR*, Moskwa 1957, ss. 148—153.

stępstw, w postępowaniu sądowym czy w tzw. nadzorze penitencjarnym. W odróżnieniu od innych rodzajów kontroli, inspekcji i rewizji bada wyłącznie zgodność z prawem czynności prawnych. Tylko w pierwszej fazie ma charakter kontroli zewnętrznej, gdyż o uchyleniu, zmianie bądź utrzymaniu w mocy aktu zaskarżonego przez prokuratora decyduje organ usytuowany w tym samym pionie organizacyjnym, nadrzędny w stosunku do jednostki, której czynności zostały zakwestionowane.

Obowiązek zapewnienia w państwie stanu praworządnego spoczywa nie tylko na prokuraturze, sądach czy organach kontroli państwowej, lecz także na pozostałych ogniwach aparatu państwowego.[3] Jednakże organy władzy i administracji państwowej zadanie to wykonują w trakcie realizacji swych funkcji podstawowych, jakimi są: stanowienie prawa i kontrola nad jego wykonaniem oraz działalność organizatorska o charakterze wykonawczo-zarządzającym. Strzeżenie praworządności w postępowaniu organów podrzędnych należy przede wszystkim do organów nadrzędnych hierarchicznie lub instancyjnie; przysługuje zatem organom władzy nad ich organami zarządzająco-wykonawczymi oraz wyższym organom administracyjnym nad ogniwami niższego stopnia.

Wspólną cechą prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa oraz zewnętrznej kontroli państwowej jest to, że funkcje kontrolne stanowią podstawowy kierunek ich aktywności. W odróżnieniu jednak od rozmaitych postaci kontroli państwowej, która jako kryterium przyjmuje także momenty celowości, gospodarności i rzetelności, nadzór ogólny prokuratury ogranicza się w zasadzie do aspektu legalności. Natomiast zadaniem kontroli państwowej jest przede wszystkim badanie wykonania budżetu państwa i narodowego planu gospodarczego oraz zabezpieczenie własności społecznej i dyscypliny finansowej.

Prawną podstawę nadzoru ogólnego prokuratury stanowią przepisy Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., która w art. 54 nakłada na prokuraturę obowiązek strzeżenia praworządności ludowej.[4] Natomiast zakres i tryb postępowania organów prokuratorskich w dziedzinie kontroli ogólnej, stanowiącej jeden z kierunków całokształtu funkcji prokuratury, polegających na sprawowaniu przez nią roli generalnego strażnika praworządności w państwie, bliżej określają postanowienia ustawy z 20 lipca 1950 r. o prokuraturze PRL [5], kodeksu postępowania administra-

[3] Zob. art. 15 ust. 3, art. 27 oraz 39 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952, Dz. U., 1952, nr 33, poz. 232 z następnymi zmianami.

[4] Ustęp 1 art. 54 stanowi: „Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej strzeże praworządności ludowej, czuwa nad ochroną własności społecznej, zabezpiecza poszanowanie praw obywateli”.

cyjnego z 14 czerwca 1960 r.[6] oraz innych aktów prawnych.[7] Z przepisów art. 10 ust. 1 tej ustawy oraz aktów normatywnych szczególnych, zwłaszcza art. 145 i 150 k. p. a. wynika, że termin „nadzór ogólny" nie odpowiada działaniu realizowanemu w tym zakresie przez organy prokuratury. Nie polega ono bowiem w istocie na żadnym nadzorze, lecz stanowi jedynie formę kontroli.[8]

Kontrola różni się od nadzoru tym, że ogranicza się w zasadzie do badania określonych czynności, porównywania, czy zachodzi zgodność między stanem faktycznym a założonym i wysuwania odpowiednich wniosków celem doprowadzenia do zgodności tych stanów w razie stwierdzenia między nimi rozbieżności. Natomiast nadzór polega nie tylko na wykonywaniu czynności sprawdzających i wysuwaniu pewnych postulatów, w zasadzie nie wiążących jednostek kontrolowanych, lecz także na prawie uchylenia bądź zmiany decyzji podejmowanych przez nie, a także na wydawaniu wiążących wytycznych i zaleceń, określających treść i formy działania jednostek nadzorowanych.

Pojęcie nadzoru wiąże się z reguły z określonym pionem organizacyjnym i trybem instancji, organy nadzorujące w pewnym sensie mogą mieć przy tym charakter współzarządzających, wtedy gdy przesądzają o kierunku i sposobie działania ogniw nadzorowanych oraz ponoszą odpowiedzialność za niedociągnięcia podporządkowanych sobie jednostek niższego szczebla.[9] Treść pojęcia nadzoru uzależniona jest od przepisów określających uprawnienia organów nadzorczych, które nie zawsze by-

---

[5] Zob. art. 3 pkt 1 i 2 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze (Dz. U., 1950, nr 38, poz. 346).

[6] Dział III k.p.a. „Udział prokuratora" reguluje uprawnienia prokuratury w postępowaniu administracyjnym (Dz. U., nr 30, poz. 168 z późniejszymi zmianami).

[7] Zob. art. 13 dekretu z 24 lutego 1954 o zakładowych komisjach rozjemczych (Dz. U., 1954, nr 10, poz. 35 oraz ustawę z 17 lutego 1960 r. o zmianie prawa o sądach ubezpieczeń społecznych — Dz. U., 1960, nr 11, poz. 70). Zob. także jednolity tekst do ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U., 1959, nr 15, poz. 79) oraz zarządzenie Prokuratora Generalnego nr 20/57 w sprawie wykonywania nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem prawa przez rady narodowe i ich organy („Rada Narodowa", 1957, nr 30).

[8] Zob. J. Świątkiewicz: *O udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Prawo i Życie", 1960, nr 22; *id.*: *Zakres prokuratorskiej kontroli...*, ss. 534—555; J. Malec w wyd. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru ogólnego 24 I 1962*, Warszawa 1962, s. 62; J. Świątkiewicz, *ibid.*, ss. 72—73 oraz Paliwoda: *op. cit.*, ss. 8—10; por. uwagi tegoż autora w artykule *Nadzór ogólny prokuratury a kontrola państwowa*, „Kontrola Państwowa", 1962, nr 2, s. 7 (w odsyłaczu).

[9] Zob. E. Iserzon, J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, ss. 266—267 oraz Z. Leoński: *Rady narodowe a tzw. jednostki niepodporządkowane*, Poznań 1964.

wają „współzarządzającymi”, np. wówczas, gdy ich uprawnienia nie obejmują możliwości dawania wiążących wytycznych i zaleceń, ale są ograniczone do uchylania aktów organów nadzorowanych w przypadkach ich niezgodności z prawem, wykroczenie *ultra vires* itp.

Z faktu tego wynika, że organy nadzorujące oceniają działalność podległych im jednostek często subiektywnie, że w stosunku do podejmowanych przez nie decyzji kierują się niejednokrotnie względami oportunizmu czy fałszywie pojmowaną solidarnością zawodową. W przeciwieństwie do tego kontrolę, zwłaszcza sprawowaną przez organy nie powiązane organizacyjnie z podmiotami kontrolowanymi i nie ponoszące odpowiedzialności za nieprawidłowości w ich działalności, cechuje większy obiektywizm. W praktyce spotyka się często system mieszany, w którym elementy nadzoru występują obok pierwiastków czysto kontrolnych, czego przykładem mogą być szerokie uprawnienia NIK-u.[10]

W Polsce funkcje ogólnej kontroli prokuratury zostały ściśle oddzielone od funkcji wykonawczo-zarządzających, o czym świadczy wyraźnie art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze czy postanowienia art. 145 i 150 k. p. a., z których wynika, że zaskarżenie przez prokuratora niepraworządnych aktów administracji nie wstrzymuje ich wykonania.[11] Natomiast organ administracyjny może z urzędu wstrzymać ich wykonanie. Zatem charakter uprawnień prokuratury nie jest władczy, tak że nie posiada ona w zasadzie większych uprawnień od obywateli.[12] Oczywiście, prokuratura korzysta z wielu ułatwień, jakie nie są dostępne obywatelom; m. in. można tu wymienić dostęp do wszystkich bez wyjątków akt sprawy, możność przeprowadzania postępowania wyjaśniającego, udogodnienia, jakie przy wnoszeniu środków prawnych zapewnia jej procedura administracyjna. Organy prokuratorskie nie są przy tym związane oceną organu instancyjnie nadrzędnego nad tym, którego akt został zakwestionowany i mogą działać różnymi środkami w celu przywrócenia naruszonego prawa aż po naczelne organy władzy państwowej. Wreszcie w przypadku stwierdzenia przestępstwa mogą one wszcząć postępowanie przygotowawcze. Jeżeli organ administracyjny nie

---

[10] Zob. art. 25 ust. 3, art. 26 i 27 ustawy z 13 grudnia 1957 o Najwyższej Izbie Kontroli — Dz. U., 1957, nr 61, poz. 330.

[11] W niektórych państwach typu socjalistycznego w omawianej funkcji prokuratury można dopatrzeć się pewnych elementów nadzoru. Tak np. art. 19 ustawy z 2 lutego 1960 r. o prokuraturze Bułgarskiej Republiki Ludowej przyznaje prokuratorowi uprawnienia wstrzymania z ważnych powodów zakwestionowanego aktu administracyjnego. Por. H. Starczewski: *Kontrola prokuratorska w Bułgarskiej Republice Ludowej*, „Państwo i Prawo”, 1962, nr 4, s. 698.

[12] Por. Świątkiewicz: *O udziale prokuratora ...*, s. 2 oraz E. Iserzon w cyt. wyd. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru ...*, s. 39.

uwzględni skargi prokuratora we własnym zakresie, wówczas jest obowiązany przesłać pismo zaskarżające swemu organowi nadrzędnemu, który je rozpatruje. Nieuwzględnienie skargi prokuratora może spowodować wystąpienie Prokuratora Generalnego do właściwego ministra o zmianę aktu zakwestionowanego przez terenowe organy prokuratury, niezależnie od tzw. wystąpień uogólniających.[13] Jeżeli jednak decyzja w tej sprawie będzie odmowna, nie przysługują Generalnemu Prokuratorowi dalsze środki prawne. Oczywiście nie wyklucza to możliwości jego zwracania się do Rady Państwa z informacjami o brakach kolidujących z praworządnością w działaniu naczelnych i terenowych organów władzy i administracji państwowej, występowania do Rady Państwa o ustalenie dla tego rodzaju przypadków powszechnie obowiązującej wykładni aktów ustawodawczych jak również przedkładania w tej mierze sprawozdań i informacji właściwej komisji sejmowej.[14]

Prokurator zatem nie może zmusić organu nadrzędnego do zmiany zajętego stanowiska, nie ma bezpośredniego wpływu na wywołanie odpowiedniego skutku prawnego przez samo wniesienie środka odwoławczego przeciwko naruszającemu prawo organowi podrzędnemu. Decyzja bowiem w przedmiocie zakwestionowanego aktu zależy od organu nadrzędnego, który jedynie jest obowiązany rozpatrzyć zasadność wniesionego środka i powiadomić prokuratora o zajętym stanowisku. Do tego organu należy bowiem ocena, czy zaistniały warunki do uchylenia lub zmiany zakwestionowanego aktu, wszczęcia postępowania, zaniechania lub przedsięwzięcia innych czynności. W razie sporu co do wykładni prawa między prokuratorem a organem nadrzędnym uprawnionym do merytorycznego rozstrzygnięcia złożonego wniosku, organ taki korzysta z roli uprzywilejowanego interpretatora.

Biorąc przy tym pod uwagę, że organ nadzorczy ponosi współodpowiedzialność za naruszenie przepisów prawa, gdyż niejednokrotnie to naruszenie pośrednio spowodował [15], staje się zrozumiałe, dlaczego często mają miejsce wypadki przeciwstawiania się żądaniom prokuratury w imię obrony prestiżu organów państwowych czy opacznie pojmowanej solidarności zawodowej.

---

[13] Specjalnego rodzaju wystąpieniem jest tzw. wystąpienie uogólniające. Znajduje ono zastosowanie wówczas, gdy prokurator przekazuje swoje spostrzeżenia i wnioski wynikające z badania większej grupy spraw lub opierające się na materiałach uzyskanych ze spraw załatwionych przez prokuratora w pewnym okresie. Zob. także: P a l i w o d a: *op. cit.*, s. 129.

[14] Por. wypowiedzi zamieszczone w cyt. wyd. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru ..., passim.*

[15] Na przykład wydając sprzeczne z aktem normatywnym pismo okólne lub uchylając w trybie nadzoru decyzję niezgodną z wydanym bez podstawy prawnej aktem generalnym.

Organy administracyjne w wielu sprawach są ustawowo upoważnione do podejmowania decyzji w granicach swobodnego uznania i do kierowania się w tym zakresie względami celowości. Jedynie część aktów administracji ma charakter związany, tak że w przypadku zaistnienia stanu faktycznego, spełniającego warunki przewidziane w hipotezie normy prawnej, organ jest zobowiązany wydać decyzję takiej, a nie innej treści, zgodnie z dyspozycją normy. Tylko ta kategoria aktów prawnych może być poddana ścisłej kontroli pod względem ich zgodności z przepisami prawa. W tych przypadkach możność kierowania się przez organ administracyjny względami celowości została przez ustawodawcę wyeliminowana. Jednakże tendencje do uzyskania doraźnych efektów, biorąc pod uwagę fakt, że organy administracji podejmują także decyzje pozostawione do ich uznania, często przesłania wymóg legalności. Tym też m. in. należy tłumaczyć fakt, iż wciąż jeszcze spotykamy się z przypadkami lekceważenia przepisów prawnych przez funkcjonariuszy państwowych, których aktywność cechuje zbyt daleko posunięty utylitaryzm działania.

Prokurator w odróżnieniu od organów administracji podchodzi do sprawy z innym nastawieniem. Koncentruje on swą uwagę wyłącznie na aspektach prawnych aktów wydawanych przez te organy. Ich analiza jest przy tym bardziej wnikliwa, ponieważ prokurator z konieczności ustosunkowuje się do każdego rozstrzygnięcia z pewną rezerwą, gdyż może być ono wadliwe z punktu widzenia legalności. Stąd też kontrola sprawowana przez prokuratora staje się bardzo pomocna w podnoszeniu kultury prawnej administrowania oraz przywracania nadszarpniętego wskutek zdarzających się faktów łamania prawa autorytetu tych organów.

Zabezpieczeniu praworządnego działania organów administracji państwowej sprzyja również prestiż, jakim prokuratura cieszy się wśród niższych urzędników państwowych oraz fakt, że w praktyce nie da się bezwzględnie oddzielić udziału prokuratora w postępowaniu karnym czy cywilnym od realizowanej przez niego funkcji kontroli ogólnej. Mimo że kontrola ogólna przestrzegania prawa stanowi odrębny zakres działania prokuratury i nie można jej traktować jako „przedsionka" postępowania karnego, to jednak wiele faktów naruszenia przepisów prawa wiąże się z nadużywaniem władzy, przekupstwem itp., a więc prowadzi, niezależnie od wniesienia środków prawnych przeciwko wadliwym aktom, do postępowania przygotowawczego.[16]

Efektywność prokuratorskiej kontroli ogólnej w polskim systemie prawnym została znacznie zwiększona dzięki przyznaniu prokuratorowi

[16] Zob. Świątkiewicz: *Zakres prokuratorskiej kontroli*..., ss. 537—538.

szczególnych uprawnień przewidzianych w k. p. a.[17] Niemniej jednak niezbędnym warunkiem pełnej skuteczności kontroli ogólnej, pominąwszy gwarancje wynikające z przesłanek społeczno-ekonomicznych i podniesienia kultury prawnej aparatu administracji, byłoby powierzenie rozstrzygania sporów między prokuraturą a jednostką, która dopuści się naruszenia prawa, organowi nie zainteresowanemu w rozstrzygnięciu sporu z korzyścią dla jednej ze stron, zdolnemu do obiektywnego rozpoznania sprawy. Taki organ musiałby być niezależny od administracji i wyposażony w niezawisłość orzekania. Funkcje te można by powierzyć sądom powszechnym lub specjalnie powołanemu do tego sądownictwu administracyjnemu. Wszelka bowiem działalność organów prokuratury w trybie kontroli ogólnej, nie mająca arbitra w postaci organu niezależnego od administracji, zadania te może spełniać jedynie w ograniczonym zakresie.[18]

II

Konstytucja PRL nie zawiera bliższych wytycznych co do podmiotowego zakresu prokuratorskiej kontroli ogólnej, ponieważ szczegółowe określenie uprawnień prokuratury w tym zakresie należy do ustawodawstwa bieżącego. Zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 1 ustawy o prokuraturze, kontroli ogólnej podlegają wszystkie organy, władze i urzędy szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gromadzkiego oraz jednostki

---

[17] K.p.a. reguluje udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, zarówno w toku instancji, jak i po wydaniu decyzji ostatecznej. Zob. art. 143—149. Ponadto kodeks w art. 150 reguluje uprawnienia Prokuratora Generalnego wobec decyzji naczelnych organów administracji państwowej, a więc rozszerza zakres kontroli ogólnej poza zakres przewidziany w ustawie z 20 lipca 1950 o prokuraturze. Por. J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 359.

[18] Zgodnie z koncepcją Lenina organem uprawnionym do rozstrzygania protestu prokuratora miał być sąd. Zob. W. Lenin: *O podwójnym podporządkowaniu i praworządności*, [w:] *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949, ss. 957—958. Patrz na ten temat: E. Iserzon: *Fundamentum regnorum*, „Nowe Prawo", 1960, nr 2; J. Starościak: *Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności działania administracji*, „Państwo i Prawo", 1957, nr 6; Z. Leoński: *Nadzór prokuratury wobec projektów reaktywizacji sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo", 1957, nr 7—8; I. Lewszyn: *Rola sądu w zapewnieniu praworządności działania administracji*, „Rada Narodowa", 1959, nr 17, L. Bar, J. Stembrowicz: *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, „Państwo i Prawo", 1957, nr 1 oraz J. Litwin: *Problematyka sądownictwa administracyjnego*, „Nowe Prawo", 1956, nr 10, jak również W. Dąbrowski: *O leninowskiej koncepcji prokuratury*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 1963, nr 2.

gospodarki uspołecznionej, instytucje społeczne i poszczególni obywatele.[19]

Sformułowanie tego przepisu, biorąc pod uwagę także treść art. 10 ust. 1 ustawy, należy chyba rozumieć w ten sposób, że kontroli prokuratury podlegają zarówno rady narodowe oraz ich organy, jak też państwowe i niepaństwowe jednostki organizacyjne, o ile sprawują pewne funkcje w zakresie administracji publicznej. Kontrolą tą są zatem objęte organy władzy i administracji państwowej, nie wyłączając organów sądowych, jeżeli te ostatnie wykonują funkcje administracyjne. Dotyczy ona także przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, innych zrzeszeń o charakterze gospodarczym, instytucji o charakterze niegospodarczym, jak zakłady służby zdrowia i opieki społecznej, szkoły itp., wreszcie organizacji społecznych, gdy z mocy ustawy spełniają one funkcje wykonawczo-zarządzające, ale tylko w tym zakresie.

Pogląd, że kontrolą prokuratorską jest objęta także działalność wyżej wymienionych organów, nie mająca charakteru administrowania, a więc czynności o charakterze materialno-technicznym jednostek gospodarki uspołecznionej oraz działalność statutowa organizacji społecznych, byłby niemożliwy do przyjęcia z następujących względów:

1. Instytucja kontroli ogólnej została powołana do życia w imię zapewnienia zgodności z prawem aktów normatywnych i rozstrzygnięć administracyjnych, a nie realizacji określonych zadań gospodarczych.

2. Poddanie kontroli ogólnej także czynności wykraczających poza zakres administrowania prowadziłoby nieuchronnie do dublowania tej kontroli z ogniwami kontroli państwowej oraz resortowej.

3. Normy statutowe nie mają charakteru norm prawnych i jeżeli nie naruszają przepisów prawa karnego, nie ma podstaw do ingerencji organów prokuratury. Kontrolę zaś działalności statutowej organizacji i zrzeszeń społecznych spełniają ich nadrzędne ogniwa.

Wymieniony wyżej możliwie najszerszy katalog jednostek organizacyjnych, podlegających kontroli prokuratury, doznaje jednak z mocy art. 3 pkt 1 ustawy o prokuraturze pewnego ograniczenia. Z jego treści wynika bowiem, że organy władzy i administracji państwowej (zespo-

---

[19] Wydaje się, że terminologia i systematyka przyjęta w przepisie art. 3 pkt 1 ustawy jest niefortunna. Tak np. wymieniając taksatywnie rodzaje podmiotów, których działalność jest poddana kontroli prokuratorskiej, wylicza się obok organów władze i urzędy. Zarówno pojęcie „władza", jak i „administracja" państwowa używa się współcześnie w znaczeniu określonych funkcji realizowanych przez różne ogniwa aparatu państwowego. W imieniu państwa jako podmioty prawa w obrocie prawnym występują zawsze organy, które w zależności od sprawowanych funkcji definiuje się rodzajowo przez dodanie bliższego określenia „władzy", „administracji", „wymiaru sprawiedliwości" itd.

lone, jak i nie zespolone) podlegają tej kontroli jedynie do szczebla wojewódzkiego włącznie. Artykuł 54 ust. 1 Konstytucji nie zawiera żadnych ograniczeń pod względem podmiotowego zakresu kontroli ogólnej prokuratury, o czym zresztą świadczy zgodna z jej przepisami praktyka występowania do naczelnych organów administracji w przypadku dostrzeżenia przez Prokuratora Generalnego braków prawnych w aktach wydanych przez te organy. Tym samym Prokurator Generalny może dostępnymi mu środkami działać w zakresie pozostającym poza ustawą z r. 1950. Należy bowiem pamiętać, że ustawa ta jest poprzedniczką Konstytucji, do której stosuje się zasada *lex posterior*, i że ze względu na tę kolejność w czasie wyznaczonego w niej zakresu nie można traktować jako ustawową wykładnię pojmowania i stosowania art. 54 Konstytucji, dokonaną przez Sejm. Wydaje się jednak, że środki, z których Prokurator Generalny korzysta w celu zabezpieczenia praworządności działania naczelnych organów administracji państwowej są niewystarczające, gdyż mają w zasadzie charakter kontroli pośredniej. To ograniczenie z mocy szczególnych przepisów dotyczy także centralnych organów organizacji społecznych, jak np. CRZZ.[20] Natomiast jednostki gospodarki uspołecznionej są objęte kontrolą ogólną prokuratury bez względu na szczebel organizacyjny.

A więc poza bezpośrednim zasięgiem kontroli prokuratorskiej znajdują się naczelne organy władzy i administracji państwowej. O ile jest oczywiste i konieczne wyłączenie spod tej kontroli naczelnych ogniw władzy państwowej [21], o tyle w stosunku do naczelnych, a nawet centralnych jednostek administracji państwowej, nie znajduje ono dostatecznego uzasadnienia teoretycznego i praktycznego; w państwach socjalistycznych stanowi przy tym zjawisko odosobnione.[22] Naczelne i centralne organy administracji państwowej sprawują nadzór nad orzecznictwem podległych im organów terenowych; w szeregu zaś spraw o poważnym ciężarze gatunkowym orzekają w toku instancji. Są one upraw-

---

[20] Przepisy te bowiem przewidują jedynie prawo Prokuratora Generalnego, który może zaskarżyć prawomocne orzeczenia zakładowych komisji rozjemczych do Centralnej Rady Związków Zawodowych (zob. art. 13 ust. 1 dekretu o zakładowych komisjach rozjemczych).

[21] Sejm, będąc najwyższym organem władzy państwowej, nie może podlegać kontroli żadnego organu państwowego. Prokurator Generalny podlega Radzie Państwa (art. 55 Konstytucji).

[22] Przegląd zakresu prokuratorskiej kontroli ogólnej we wszystkich państwach socjalistycznych daje Paliwoda: *Nadzór ogólny prokuratury*..., ss. 17—31. Obecnie obowiązujące na Węgrzech i w Bułgarii nowe ustawy o prokuraturze omawiają J. Stembrowicz: *Prokuratorska kontrola legalności w Węgierskiej Republice Ludowej*, „Państwo i Prawo", 1961, nr 4—5, oraz Starczewski: *op. cit., passim.*

nione do uchylania decyzji organów niższego stopnia. Rozstrzygając sprawy o charakterze precedensowym, organ naczelny ustala jednocześnie pośrednio wykładnię przepisów prawa budzącego wątpliwości. Chodzi więc zwłaszcza o to, aby decyzje tego organu były zgodne z literą i intencją przepisu prawa oraz, aby on sam czuł się nimi związany przy rozstrzyganiu innych zagadnień, opartych na tej samej zasadzie prawnej. Ponadto funkcją naczelnych organów administracji jest wydawanie aktów normatywnych oraz różnego rodzaju instrukcji, okólników i wytycznych ustalających wykładnię przepisów prawa, regulujących orzecznictwo organów terenowych w sprawach pozostawionych uznaniu administracyjnemu. Praktyka wskazuje, iż ta bardzo ważna i rozległa dziedzina aktywności naczelnych organów administracji państwowej nie jest wolna od naruszeń i wypaczeń prawa.[23]

W tych warunkach wyżej przytoczone ograniczenia muszą utrudniać realizację zadań prokuratury w dziedzinie kontroli ogólnej. Wyłączenie spod badania legalności aktów jednostek centralnych utrudnia w konsekwencji kontrolę praworządności aktów organów terenowych. Znaczna liczba rozstrzygnięć, nie wiążących się bezpośrednio z aktywnością organów terenowych, jest w ogóle wyjęta spod badania legalności, dlatego skuteczność kontroli prokuratury jest już z samego założenia połowiczna. Pewną rekompensatę niedomagań instytucji kontroli ogólnej prokuratury dały niektóre postanowienia k. p. a. Tak więc np. na mocy art. 150 k. p. a. Prokurator Generalny ma prawo zwracać się do naczelnych organów administracji w przypadkach, w których prokuraturze służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji organów terenowych. Aczkolwiek wśród przedstawicieli doktryny i praktyki utwierdza się ogólnie pogląd, że ten rodzaj wystąpień nie różni się w zasadzie od sprzeciwu (zaskarżenia), a minister w razie uznania słuszności stanowiska Prokuratora Generalnego jest obowiązany uchylić własną decyzję, to jednak nie wolno zapominać, że k. p. a. nie może usunąć wszystkich następstw wynikających z ograniczeń przewidzianych w art. 3 pkt 1 ustawy o prokuraturze. Poza jego zasięgiem znalazło się wiele działów administracji państwowej, m. in. resorty finansów i rent. Ponadto wystąpienia Prokuratora Generalnego, przewidziane w art. 150 k. p. a., mogą dotyczyć aktów administracyjnych ministrów. Tymczasem wypadki, w których organ naczelny działa w formie decyzji indywidualnej, są stosunkowo rzadkie. Powszechną natomiast formą działania organów naczelnych i centralnych są akty normatywne. Cała więc działalność normatywna

---

[23] Zob. wypowiedzi zamieszczone w wyd. cyt. wyżej *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru...*, ss. 27—59, 60, 73.

wszystkich bez wyjątków naczelnych organów administracji nie podlega bezpośredniej kontroli prokuratury.[24]

Trudno byłoby zgodzić się z poglądem, że kontrola ogólna prokuratury obejmuje także badanie zgodności z prawem postępowania poszczególnych obywateli. Teoretycznie rzecz biorąc byłoby możliwe ustanowienie pewnych form bezpośredniej kontroli w tym zakresie, oczywiście poza środkami przewidzianymi w procedurach sądowych. W praktyce jednak taka kontrola sprowadziłaby się w istocie do doglądania, jak organy państwowe czuwają nad legalnością postępowania obywateli. Miałaby zatem charakter kontroli pośredniej. Państwo dysponuje już tak wieloma środkami wymuszania od obywateli posłuszeństwa wobec nakazów prawa, że doprawdy nie widać potrzeby poszukiwania nowych form w tym zakresie. Natomiast dla zapewnienia pewnej równowagi między rządzącymi a rządzonymi warto by zastanowić się nad możliwościami usprawnienia kontroli ogólnej, właśnie w imię obrony interesów jednostki, która niejednokrotnie jest zdana na arbitralność i bezprawie organów państwowych. Umieszczenie w przepisach art. 3 pkt 1 ustawy o prokuraturze fragmentu mówiącego o obywatelach miało chyba na celu wskazanie, że obowiązek poszanowania prawa dotyczy zarówno obywateli, jak i organów państwowych. Bowiem kontroli ogólnej prokuratury podlegać mogą co najwyżej obywatele działający jako członkowie organizacji społecznych czy wykonujący pewne funkcje publiczne, zlecone im przez organy państwowe.[25]

III

Pod względem przedmiotowym kontrola prokuratury jest wykonywana jedynie z punktu widzenia przestrzegania przepisów prawa. Spod kompetencji organów prokuratury jest zatem wyłączone badanie celo-

---

[24] *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru...*, ss. 24, 33, 34, 64, 71, 73. Ograniczenie kontroli ogólnej prokuratury do organów terenowych jest zdaniem S. Rozmaryna potrzebne jedynie w pierwszym etapie działalności prokuratury. Zob. *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 554.

[25] W doktrynie panuje na ogół pogląd, że kontrola nad zgodnością z przepisami prawa w postępowaniu obywateli nie wchodzi w zakres prokuratorskiej kontroli ogólnej. Zob. wypowiedzi zamieszczone w cyt. wyd. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru...*, ss. 29—36, 42, 52—53. Odmienne stanowisko reprezentuje w tym przedmiocie J. Paliwoda, który uważa, że kontrola prokuratury nad działalnością obywateli to rzeczywista dziedzina sfery zainteresowań i czynności prokuratury zorganizowanej według koncepcji Lenina. „Moim zdaniem — pisze Paliwoda — byłoby bardzo źle w państwie, gdyby wszystkie obowiązki obywatela były regulowane wyłącznie przepisami prawa karnego i dla działalności prokuratury w trybie nadzoru ogólnego nie byłoby miejsca w odniesieniu do działalności obywateli". *Ibid.*, s. 85.

wości działania podmiotów jej podległych. Prokurator nie jest więc uprawniony do badania aktów pozostawionych swobodnemu uznaniu organów administracyjnych, akty bowiem tej kategorii są wyrazem polityki realizowanej przez te organy w granicach upoważnienia udzielonego im przez ustawy. Kontroli prokuratury nie podlegają również akty podejmowane w wyniku swobodnej oceny organów. Obecnie rzadziej spotyka się przepisy pozostawiające decyzje typowemu swobodnemu uznaniu władzy. Stosunkowo często ustawodawca przyjmuje system mieszany, określając pozytywne lub negatywne warunki, po których spełnieniu organ państwowy może podjąć decyzję określonej treści.

Jeszcze częściej ustawy wiążąc formalnie organ obowiązkiem wydania aktu takiej, a nie innej treści, w przypadku gdy stan faktyczny odpowiada hipotezie normy prawnej, pozostawiają równocześnie stwierdzenie takiego faktu swobodnej ocenie organu.[26] Ten rodzaj oceny charakteryzuje się stosowaniem kryteriów pozaprawnych, fachowych, nie dających się ściśle skonkretyzować. W odróżnieniu od definicji ustalonych przez akt normatywny lub ścisłych kryteriów oceny, wykraczają one poza wiedzę i zawodowe przygotowanie prokuratora.

Dlatego też prokurator nie jest uprawniony do zaskarżania orzeczeń karno-administracyjnych co do niewspółmiernej wysokości kary w stosunku do popełnionego wykroczenia. Przepis bowiem art. 43 ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym [27] stanowi, że prokurator sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem prawa w zakresie przewidzianym w postanowieniach ustawy o prokuraturze. Skoro zaś przepisy art. 3 pkt 1 tejże ustawy mówią wyraźnie, że kontrola prokuratorska polega na ocenie czynności organów realizujących funkcje państwa pod względem ich zgodności z przepisami prawa, to wynika z nich, że ocena współmierności kary nie mieści się w granicach uprawnień prokuratora.[28]

Natomiast prokurator jest uprawniony do kwestionowania aktów organów podległych jego kontroli, nawet chociażby zostały one pozostawione swobodnemu uznaniu władzy lub były wydane w wyniku swobodnej oceny, jeżeli został do tego upoważniony na mocy szczególnego przepisu. Wynika to z postanowienia art. 145 § 1 pkt 2 k. p. a. w związku z art. 141 k. p. a. Ten ostatni przepis uprawnia właściwy organ administracji do uchylenia ostatecznej, niewadliwej decyzji administracyjnej,

---

[26] Zob. art. 32 prawa lokalowego — Dz. U., 1959, nr 10, poz. 59 oraz art. 3, ust. 2, art. 70 ust. 2, art. 1 i 2 prawa budowlanego — Dz. U., 1961, nr 7, poz. 46. Por. J. Starościak, E. Iserzon: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, ss. 168—171 oraz Świątkiewicz: *Zakres prokuratorskiej kontroli...*, s. 541.

[27] Odmiennego zdania jest Paliwoda: *Nadzór ogólny prokuratury...*, s. 11.

[28] Zob. Świątkiewicz: *Zakres prokuratorskiej kontroli...*, ss. 541—542.

jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, albo zapobiec poważnym szkodom gospodarczym. Tak więc z uwagi na szczególny interes powszechny, chociażby na podstawie zgodnej z prawem decyzji administracyjnej niektóre osoby nabyły prawa, może dojść do jej zmiany lub uchylenia. Prawo uchylenia takiej decyzji w stosunku do aktów organów administracyjnych szczebla wojewódzkiego przysługuje jedynie naczelnym i centralnym ogniwom danego resortu, wobec zaś organów wykonawczo-zarządzających niższego szczebla — prezydiom wojewódzkich rad narodowych. W takich zatem przypadkach prokurator jest uprawniony w drodze wyjątku do ustalenia, czy istnieją okoliczności uzasadniające odstąpienie od zasady nienaruszalności prawidłowych i prawomocnych decyzji administracyjnych, a w razie takiego stwierdzenia — do złożenia sprzeciwu od danego aktu.[29]

Przedmiotem kontroli legalności są według dosłownego brzmienia przepisu art. 3 pkt 2 ustawy z 20 lipca 1950 r. akty i inne czynności podmiotów poddanych kontroli prokuratury. Wynika stąd, że kontroli tej podlegają przede wszystkim akty o charakterze normatywnym, zarówno organizacyjne i kompetencyjne, jak też regulujące treść czynności, decyzje administracyjne oraz inne rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych.[30] W związku jednak ze sformułowaniem wyżej cytowanego przepisu nasuwa się pytanie, czy kontrola prokuratury obejmuje także czynności nie mające charakteru aktów generalnych i decyzji indywidualnych. Jeżeli określenie „akty administracyjne" oznacza jednostronne decyzje władcze, ustalające pewne powinności i uprawnienia dotyczące konkretnych spraw i konkretnych podmiotów, to termin „inne czynności" obejmuje np. umowy, do których zawierania w odróżnieniu od aktów administracyjnych dochodzi się wskutek zgodnego oświadcze-

[29] Odmienne stanowisko w komentarzu do k.p.a. zajmuje E. Iserzon, uważając, że decyzje przewidziane w art. 141 k.p.a. są decyzjami związanymi, gdyż określenie „organ może" ma oznaczać połączenie uprawnienia z obowiązkiem organu. Por. E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 1964, s. 224.

[30] Akty administracyjne dzielą się na wewnętrzne i zewnętrzne. Z przepisów ustawy nie można wydedukować, aby zamiarem ustawodawcy było ograniczenie kontroli tylko do aktów zewnętrznych. Akty administracyjne wewnętrzne to akty normujące stosunki zarówno pomiędzy organami państwowymi, jak i pomiędzy przełożonymi a podwładnymi. Wydaje się, że granice zakresu kontroli prokuratury wyznacza tu podstawa prawna wydania aktu, a nie kryterium, pomiędzy jakimi podmiotami dany akt wewnętrzny reguluje stosunki. Abstrahując od polityki prowadzonej przez organy prokuratury, określonej potrzebami, sytuacją kadrową itd., należy dojść do przekonania, że prokurator jest uprawniony do kontrolowania wszystkich aktów indywidualnych, jeżeli tylko mogą one naruszać przepisy prawa.

nia woli dwóch równouprawnionych podmiotów, bez względu na to, czy stronami stosunku prawnego będą osoby fizyczne czy prawne, czy też jedną z nich będzie organ administracyjny. Natomiast mało przekonywający wydaje się pogląd, że kontroli ogólnej prokuratury podlegają także czynności faktyczne, jeżeli tylko są one unormowane przepisami prawa. Równałoby się to bowiem z rozszerzeniem uprawnień prokuratury także na badanie działalności o charakterze społeczno-organizacyjnym oraz czynności o charakterze materialno-technicznym.[31]

Teoretycznie rzecz biorąc, możliwa jest tak szeroka interpretacja zakresu przedmiotowego kontroli ogólnej. W praktyce jednak trudno sobie wyobrazić, żeby prokurator mógł ingerować w te dziedziny działalności administracji, w których nie wystarczy sama znajomość przepisów prawa, lecz potrzebne są umiejętności fachowe, daleko wykraczające poza przygotowanie zawodowe prawnika. Wszak celem instytucji kontroli ogólnej prokuratury jest zapewnienie zgodności z prawem aktów generalnych rozstrzygnięć administracyjnych, a nie wnikanie w działalność o charakterze gospodarczym i społecznym, mimo iż nie jest ona dla prawa obojętna. W konsekwencji prowadziłaby ona bowiem do oceny określonych czynności z punktu widzenia celowości i gospodarności, a więc przyjmowania za podstawę działania kryteriów sięgających poza aspekt legalności. W praktyce powodowałoby to również niepotrzebne dublowanie czynności prokuratury z czynnościami innych organów kontroli, inspekcji i rewizji, dla których kryterium legalności nie stanowi bynajmniej jedynej i najważniejszej podstawy działania.

---

[31] Pogląd taki reprezentuje M. Jaroszyński powołując się na normę art. 4 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. Zob. cyt. wyd. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru...*, s. 1. Pogląd ten podziela Iserzon, *ibid.*, ss. 38—39 oraz Świątkiewicz: *Zakres prokuratorskiej kontroli...*, s. 543. Z. Rybicki nie zgadza się z poglądem, że przedmiotem kontroli ogólnej mają być wyłącznie akty normatywne i administracyjne. Polecenia bowiem służbowe, nie zaliczane do aktów tego rodzaju, są często formą wywierania wpływu na treść decyzji administracyjnych i dlatego nie mogą być wyłączone całkowicie z zakresu zainteresowań kontroli ogólnej. Stąd broni on sformułowania ustawy, wskazującego na możliwość stosowania środków nadzoru ogólnego w odniesieniu do „czynności". Natomiast J. Stembrowicz, podkreślając, iż takie ujęcie przedmiotowego zakresu kontroli prokuratorskiej wynika z postanowień ustawy z r. 1950, kiedy prokurator wykonywał wszystkie funkcje kontroli i inspekcji państwowej, uważa, że prokuratorska kontrola ogólna winna obejmować jedynie akty normatywne, decyzje administracyjne oraz inne rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych. Objęcie bowiem przez tę kontrolę także czynności faktycznych prowadziłoby do niepotrzebnego dublowania funkcji realizowanej przez NIK. Zob. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru...*, ss. 51—52. Podobne stanowisko reprezentuje W. Dąbrowski, *ibid.*, s. 66.

Wyżej przytoczonej tezy nie należy, rzecz jasna, rozumieć w tym sensie, że z uwagi na przeciążenie prokuratury zadaniami wykraczającymi daleko poza funkcje kontroli ogólnej, do których należy nadzór śledczy, sądowy i penitencjarny, jak również z uwagi na jej możliwości kadrowe, trzeba by zacieśnić w praktyce sferę działania kontroli ogólnej. Chodzi natomiast o to, że ze względów zasadniczych, o których była mowa wyżej, takie rozwiązanie byłoby nie do przyjęcia. Można by co najwyżej uczynić wyjątek w stosunku do niektórych czynności materialno-technicznych, jak np. egzekucji, wiążących się ściśle z decyzjami administracyjnymi, stanowiącymi niejako przedłużenie postępowania administracyjnego, fazę jego wykonania.

Wprawdzie przepisy art. 3 pkt 2 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze mówią jedynie o ingerencji kontroli ogólnej w razie naruszenia prawa spowodowanego przez pozytywne działanie, niemniej jednak za podlegającą tej kontroli należy uznać również bezczynność organu, w przypadkach gdy istnieje prawny obowiązek działania. Nielegalność bowiem często ma postać bezczynności. W wielu przy tym przypadkach może ona być bardziej niebezpieczna dla praworządności niż pozytywne działanie. Pominąwszy już art. 3 pkt 1 ustawy, zasada ta została sformułowana wyraźniej w art. 143 k. p. a., stanowiącym, że prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji państwowej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Również przepis art. 144 k. p. a. przyznaje prokuratorowi prawo udziału w każdym stadium toczącego się postępowania w celu zapewnienia, aby przyszłe rozstrzygnięcie było zgodne z prawem. Podobnie zresztą w prawie karnym mówimy często ogólnie o czynach zagrożonych karą, rozumiejąc przez nie zarówno „czyny" *sensu stricto*, jak i zaniechania.[32]

Ścisłe ustalenie zakresu przedmiotowego kontroli ogólnej zależy jednak ostatecznie od tego, jakim kryterium oceny ma posługiwać się prokurator działający w trybie tej kontroli. Przepisy art. 3 pkt 1 i 2 ustawy o prokuraturze stanowią, że Prokurator Generalny sprawuje nadzór (kontrolę) nad zgodnością z przepisami prawa podmiotów poddanych jego kontroli. Natomiast art. 10 ust. 1 mówi o zaskarżeniu aktów lub innych czynności podmiotów określonych w art. 3 pkt 1 ustawy, sprzecznych z prawem oraz z instrukcjami i wytycznymi władz zwierzchnich. Może zatem ustawodawca odróżnia przepisy prawa od instrukcji i wytycznych, a więc nie uważa tych ostatnich za normy prawne. Czy wobec tego

---

[32] Zob. E. Iserzon: *Zakres prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa*, „Nowe Prawo", 1964, nr 2, s. 127 oraz Jaroszyński w referacie zamieszczonym w cyt. wyżej wyd. *Konferencja na temat prokuratorskiej kontroli ...*, ss. 1—2.

między postanowieniami art. 3 pkt 1 i 2, normującymi zakres kontroli ogólnej, a postanowieniami art. 10 ust. 1, regulującymi środki reagowania na bezprawne działanie, nie zachodzi sprzeczność, wynikająca z błędnej redakcji art. 10 ust. 1, czy też ustawodawca miał intencję rozszerzenia zakresu kontroli ogólnej na badanie zgodności określonego działania także z interpretacją prawa, pochodzącą od władz zwierzchnich jednostek kontrolowanych?

Wydaje się, że rozstrzygnięcie tej, być może pozornej, antynomii wymaga przede wszystkim ustalenia, co należy rozumieć przez pojęcie przepisu prawnego. Jak wiadomo, postanowienia art. 4 Konstytucji PRL nie dają definicji aktu normatywnego, jak również nie określają warunków, od których zależy jego obowiązywanie.[33] Ustawy, dekrety z mocą ustawy oraz akty wykonawcze organów administracji państwowej, wydawane w oparciu o upoważnienie ustawowe i z powołaniem się na ustawę, nie nasuwają w tym względzie — rzecz jasna — żadnych wątpliwości. Problem powstaje dopiero wówczas, gdy spotykamy się z różnego rodzaju aktami noszącymi takie nazwy, jak instrukcje, okólniki, wytyczne itp. Nasze bowiem ustawodawstwo nie ustala generalnie ani nazw aktów normatywnych pochodnych, ani wymogów ich mocy obowiązującej. Przepisy regulujące wydawanie Dziennika Ustaw przewidują wprawdzie jeszcze obowiązek ogłaszania w nim rozporządzeń, ale już postanowienia tej samej ustawy, normujące wydawanie Monitora Polskiego, pozostawiają uznaniu odpowiednich organów, które uchwały, zarządzenia, pisma okólne, okólniki i instrukcje mają być w nim publikowane, a które nie. W doktrynie ugruntował się pogląd, że aktami normatywnymi są jedynie ustawy i dekrety oraz wydane na ich podstawie i w celu ich realizacji akty wykonawcze — rozporządzenia, uchwały i zarządzenia.[34] Jeżeli przeto ustawa nie zobowiązuje do wydania aktu

---

[33] Jak wiadomo, przepis art. 3 ust. 2 zd. 2 Konstytucji z r. 1921 stanowił wyraźnie, że rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią.

[34] M. Jaroszyński (*Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961) uzależnia wydawanie wszystkich aktów normatywnych Rady Ministrów od istnienia wyraźnego upoważnienia ustawowego. W. Zakrzewski uważa, że wszelki akt pochodny może być wydany jedynie na podstawie i w wykonaniu ustawy, dopuszcza jednak bardzo daleko idące zróżnicowanie formy i treści tej podstawy, w zależności, czy chodzi o rozporządzenia, czy o uchwały i zarządzenia, a także zadowala się co do uchwał i zarządzeń — przynajmniej *de lege lata* — luźnym związkiem wykonawczym w stosunku do ustaw. W. Zakrzewski: *Zagadnienie podstawy prawnej aktów normatywnych administracji w PRL*, „Państwo i Prawo", 1961, nr 10; *id.*: *Wpływ Sejmu PRL II kadencji na działalność prawotwórczą rządu*, „Państwo i Prawo", 1962, nr 5—6; *id.*: *W sprawie zasad działalności prawotwórczej*

pochodnego w formie rozporządzenia albo inaczej nie określa jego postaci i warunków mocy obowiązującej, to wybór formy takiego aktu należy do organu ustanawiającego go. Często też zdarza się, że przepisy prawne wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego znajdują się w aktach mających najrozmaitsze formy, jak okólniki, instrukcje, wytyczne itp. Wymaga to od pracowników prokuratury oczywiście głębszego wnikania w „prawo powielane", aby w ten sposób zapewnić legalność aktów administracyjnych oraz efektywne współdziałanie w likwidowaniu przekroczeń w działalności normatywnej.

Naruszenie tego rodzaju uchwał, zarządzeń, wytycznych i instrukcji stanowi oczywiście podstawę do ingerencji prokuratury w trybie kontroli ogólnej. Można by zatem dojść do wniosku, że z treści ustawy nie wynika, aby na jej gruncie należało czynić przeciwstawienie między „przepisami prawa" a „instrukcjami i wytycznymi", bowiem te ostatnie stanowią również źródło prawa. Użyte natomiast w art. 10 ust. 1 sformułowanie należy traktować jako wyraz przełamywania tradycyjnej konstrukcji pozaprawnego charakteru „aktów wewnętrznych". Prowadziłoby to do wniosku, że gdyby w momencie uchwalenia ustawy z r. 1950 użyto jedynie zwrotu „przepisy prawa", mógłby wyniknąć spór o zakres podmiotowy uprawnień kontrolnych prokuratury, czy instrukcje i wytyczne są przepisami prawa, czy nie. Aby zatem wyjaśnić to zagadnienie, ustawa z punktu widzenia teoretycznego świadomie operuje pleonazmem, gdyż chroni on przed nieporozumieniami wynikającymi z niedoskonałości teoretyczno-prawnego wyszkolenia prawników.

Należy jednak pamiętać, że prokurator kwestionując legalność aktu generalnego lub indywidualnego rozstrzygnięcia nie może oceniać go pod kątem zgodności z aktami wytycznymi i instrukcjami ustanowionymi bez upoważnienia ustawowego, które w tym przypadku mogą być traktowane co najwyżej jako wskazówki czy porady, a zawarta w nich interpretacja przepisów prawnych nie może wiązać prokuratora. Gdyby

---

organów administracji, „Państwo i Prawo", 1963, nr 7. Natomiast E. Iserzon jest zdania, że przepisy prawne wydawane przez organy administracji nie potrzebują wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawowego i wystarczą po prostu normy ogólne kompetencyjne, aby na nich oprzeć rozporządzenie. Wydawanie bowiem rozporządzeń wykonawczych ma być czymś płynącym z istoty administracji bez upoważnienia ustaw zwykłych. Zob. E. Iserzon: *Kontrola „związanej" i „swobodnej" działalności administracji*, „Kontrola Państwowa", 1962, nr 3, s. 5 i n.; *id.*: *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo", 1963, nr 5—6; *id.*: *Zakres prokuratorskiej kontroli ....*, ss. 125—126. Z Iserzonem polemizuje w tej kwestii Zakrzewski: *W sprawie zasad działalności prawotwórczej ...* Zbliżone do poglądów E. Iserzona jest częściowo stanowisko S. Rozmaryna: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, ss. 216—237.

przyjąć, że prokurator jest obowiązany do badania czynności podległych jego kontroli także pod względem ich zgodności z interpretacją prawa przyjętą przez organy nadzorcze, wówczas rola prokuratury, polegająca na czuwaniu nad jednolitym pojmowaniem prawa, zostałaby wypaczona. Prokurator bowiem w każdym razie byłby związany wykładnią prawa przyjętą przez organy wyższego rzędu, w tym także naczelne, których aktów nie może on zaskarżyć. Ponieważ zaś właściwa interpretacja norm prawnych w ich praktycznym zastosowaniu jest jak najbardziej istotnym elementem problemu legalności, przeto skuteczność tej kontroli zostałaby jeszcze bardziej osłabiona. Funkcje kontroli ogólnej zbliżyłyby się do charakteru kontroli resortowej i co więcej, sprowadzałaby się raczej do badania zgodności działania z intencjami organów zwierzchnich, a nie zgodności z przepisami prawa. Paradoksem zaś byłoby już zaskarżanie decyzji administracji, sprzecznych z instrukcjami i wytycznymi naczelnych organów administracji państwowej, naruszającymi przepisy prawa.[35]

Należy przy tym podkreślić, że sprzeczność decyzji administracyjnych z postanowieniami okólników i wytycznych wydanych bez należytego upoważnienia ustawowego nie stanowi żadnej podstawy do uchylenia tych decyzji w trybie nadzoru, a tym samym do wnoszenia od nich sprzeciwu prokuratora, albowiem akty nie oparte na podstawie ustawowej nie są przepisami prawa w rozumieniu k. p. a.[36] Natomiast decyzje wydane w oparciu o takie „akty prawne" mogą i powinny być zaskarżane jako wydane bez żadnej podstawy prawnej. Biorąc jednak pod uwagę literalne brzmienie przepisu art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze, przygotowanie teoretyczno-prawne pracowników administracji, zwłaszcza jej ogniw terenowych, oraz brak jednolitego rozstrzygnięcia w przepisach prawnych i w doktrynie problemu źródeł prawa, nasuwa się wątpliwość, czy rzeczywiście nie istnieje niebezpieczeństwo, że prokurator będzie zmuszony zaskarżyć akt oparty o instrukcję wydaną bez należytego upoważnienia ustawowego. Groźba taka wydaje się tym bardziej realna, ponieważ wielu aktów podustawowych nie publikuje się w ogóle bądź nie powołuje na ich podstawę prawną, a wśród najwybitniejszych znawców istnieją znaczne kontrowersje co do pojęcia i podstawy prawnej aktu wykonawczego. Jest rzeczą bezsporną, że prokurator winien zaskarżyć akt sprzeczny z instrukcją, której legalności nie kwestionuje. Nie powinien zaś skarżyć aktu niezgodnego z instrukcją

---

[35] Zob. § 1 ust. 3 uchwały Rady Ministrów z 12 kwietnia 1957 w sprawie pomocy dla repatriantów, M. P., 1957, nr 32, poz. 217 oraz uwagi Świątkiewicza: *Zakres prokuratorskiej kontroli ...*, s. 546.

[36] Świątkiewicz: *loc. cit.* Zob. także art. 137 § 1 pkt 2 k.p.a.

bezprawną, jeżeli ten akt nie narusza norm hierarchicznie nadrzędnych.[37] Jednakże wobec chaosu panującego w dziedzinie normotwórczej działalności administracji, prokurator nie zawsze będzie mógł trafnie ocenić prawidłowość aktów podustawowych. W praktyce mogą też zaistnieć przypadki, kiedy prokurator będzie kwestionował legalność aktów niezgodnych z instrukcjami czy wytycznymi, wydanymi bez należytego upoważnienia ustawowego, a więc naruszającymi przepisy prawne.

Wiąże się to ściśle z problemem legalności aktów naczelnych organów administracji państwowej, wydawanych na podstawie art. 32 pkt 1 i 11 oraz art. 33 ust. 1 Konstytucji, w myśl których Rada Ministrów i poszczególni jej członkowie są powołani do kierowania i koordynowania pracą podległych im organów. Nasuwa się zatem pytanie, czy kompetencje wskazane w wyżej cytowanym art. 32 mogą być uważane za generalne pełnomocnictwo do wydawania norm prawnych regulujących działanie organów niższego stopnia. To pytanie dotyczy również aktów wydanych przez rady narodowe i ich organy. Odpowiedź pozytywna oznaczałaby nic innego, jak przyznanie aktom wydanym przez organy nadrzędne charakteru norm prawnych. Nakładałoby to na prokuraturę obowiązek badania, czy akty organów podległych jej kontroli są zgodne z tego rodzaju przepisami.

W polskiej literaturze prawniczej przeważa na ogół pogląd, że takie uprawnienia nadzorcze organów wyższego rzędu nie oznaczają jeszcze generalnego zezwolenia na wydawanie aktów prawnych o charakterze normatywnym, że w każdym wypadku, zgodnie z postanowieniem art. 4 ust. 3 Konstytucji, konieczne jest upoważnienie ustawowe szczególne. Zwolennicy tego zapatrywania uważają, że stanowienie prawa w państwie socjalistycznym winno w pierwszym rzędzie należeć do organów przedstawicielskich; wyjątkiem od reguły są przypadki, kiedy ogniwa aparatu administracyjnego powołuje się do tworzenia prawa. Wyjątków zaś domniemywać nie wolno, można je jedynie stosować, jeżeli określony przepis na to zezwala. Zdaniem M. Jaroszyńskiego: „[...] szerokie

---

[37] Pogląd taki reprezentuje Iserzon: *Zakres prokuratorskiej kontroli...*, ss. 126—127 oraz w wypowiedzi zamieszczonej w cyt. wyżej wyd. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru* ..., s. 40, a także Jaroszyński, *ibid.*, ss. 4—8 oraz Świątkiewicz, *ibid.*, ss. 545—546. Natomiast J. Stembrowicz dopuszcza możliwość badania zgodności decyzji indywidualnych także z aktami normatywnymi *sensu largo*. Zob. jego *Prokuratorski nadzór...*, s. 69. Zob. też zestawienie aktów wykonawczych naczelnych organów administracji państwowej za lata 1956—1960, które nie podawały podstawy prawnej — Zakrzewski: *Zagadnienie podstawy prawnej...*, s. 477. Por. wypowiedzi uczestników konferencji, zamieszczone w cyt. wyżej wyd. *Konferencja na temat prokuratorskiego nadzoru ...*, *passim*.

tłumaczenie uprawnień kierowniczych i nadzorczych prowadziłoby do absurdu, bliskiego zwalczonemu już dawno nihilizmowi prawnemu; przecież uprawnienia kierownicze i nadzorcze posiadają wszystkie wyższe organy w stosunku do niższych, stąd konsekwentnie należałoby przyjąć, że nie tylko prezydia, ale i poszczególne wydziały, np. prezydiów powiatowych rad narodowych, są *ex definitione* powołane do wydawania norm prawnych".[38] Można zgodzić się z poglądem, że w pewnych przypadkach podstawą prawną niektórych aktów podustawowych, jak np. uchwał i zarządzeń organów, których kompetencje nie zostały wyraźnie określone w Konstytucji, mogą być przepisy o treści bardziej ogólnej, a nie wyłącznie konkretne przepisy konkretnej ustawy. Przyjęcie bowiem jako wyłącznej podstawy działalności normatywnej szczegółowego upoważnienia ustawowego jest niepodobieństwem w warunkach, kiedy poszczególne organy nie są szczegółowo ustawodawczo unormowane w stosunkowo licznych dziedzinach aktywności państwowej, kiedy treść bieżącego ustawodawstwa w odniesieniu do poszczególnych gałęzi przemysłu ogranicza się nieraz do stwierdzenia, któremu z ministrów dany przemysł podlega.

W żadnym jednak wypadku nie można zgodzić się z tezą o samoistnych aktach normatywnych organów administracji państwowej, które mogą być wydawane na podstawie ogólnej klauzuli kompetencyjnej. Równałoby się to bowiem z przyjęciem koncepcji odrębnej samoistnej władzy wykonawczej, ograniczonej jedynie, lecz nie zdeterminowanej w swym działaniu przez organ przedstawicielski. Taka koncepcja byłaby sprzeczna zarówno z zasadą prymatu parlamentu jako organu będącego wyrazicielem zwierzchnictwa ludu pracującego miast i wsi i wynikającą stąd nadrzędnością ustawy, jak też z wyraźnym przepisem Konstytucji, który uzależnia stanowienie aktów normatywnych pochodnych od istnienia upoważnienia ustawowego i wykonawczego ich charakteru w stosunku do ustaw (również dekretów). Zdaniem W. Zakrzewskiego: „Akt normatywny jest legalny nie przez to, iż nie wkracza w sfery zastrzeżone wyłącznej właściwości ustawodawcy oraz przez to, iż nie narusza jakichkolwiek norm prawnych »wyższego rzędu« [...], lecz jedynie i wyłącznie przez to, że może być uzasadniony, uprawniony w oparciu o ustawy, że służy wykonaniu przepisów ustawowych" [39].

---

[38] Zob. Jaroszyński, *ibid.*, s. 5.

[39] Zakrzewski: *Zagadnienie podstawy prawnej...*, s. 482. W polemice z tezami artykułu Iserzona (*Prawotwórcza działalność organów administracji...*, *passim*) Zakrzewski pisze: „Zgodni jesteśmy też w rozumieniu tego, iż działalność prawotwórcza nie stanowi wyłącznej kompetencji organu ustawodawczego [...], że szeroka aktywność normatywna organów administracji [...] jest niezbędna w państwie współczesnym, a w szczególności w państwie socjali-

Stąd też nasuwa się wniosek *de lege ferenda*, aby przepisy nowej ustawy o prokuraturze bliżej precyzowały, z jakiego rodzaju przepisami winny być zgodne akty przedmiotów podległych prokuratorskiej kontroli ogólnej. A zatem prokurator mógłby co najwyżej podzielić zawarty w okólniku czy instrukcji sposób wykładni danego przepisu prawa i podnieść tę okoliczność pomocniczo w uzasadnieniu zaskarżenia (sprzeciwu). Przekonywająca też wydaje się teza J. Świątkiewicza, że tylko w tym znaczeniu należy rozumieć użyte w przepisie art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze sformułowanie: „[...] sprzeczne z przepisami prawa lub instrukcjami i wytycznymi władz zwierzchnich [...]" [40]. Warto przy tym dodać, że taki zwrot jest raczej następstwem wyłączenia spod kontroli ogólnej prokuratury aktów generalnych oraz decyzji indywidualnych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, jak też przyjętego *a priori* założenia, że akty tych organów są zgodne z przepisami prawa.[41] Wiązało się to — rzecz jasna — ściśle z faktem przejmowania działalności normotwórczej organów władzy państwowej przez organy wykonawczo-zarządzające.

Reasumując rozważania dotyczące zakresu prokuratorskiej kontroli ogólnej można wysunąć następujące wnioski:

1. Tak zwany nadzór ogólny prokuratury nie zawiera cech nadzoru, lecz jest jedynie formą kontroli, która tylko w pierwszej fazie badania czynności kontrolowanych jednostek ma charakter kontroli zewnętrznej. Obejmuje ona wszystkie działy, z wyjątkiem tych, w których prokurator działa w trybie procedur sądowych.

---

stycznym. Tym samym uważamy, iż działalność ta nie ma charakteru wyjątkowego, lecz cechę koniecznej prawidłowości. [...] Dlatego też odrzucenie podziału władz, to nie tylko odrzucenie koncepcji wyłączności prawotwórczej organu ustawodawczego, lecz równocześnie odrzucenie teorii, jakoby istniała sfera własnej władzy »egzekutywy«, w której ramach ma ona działać sama, ograniczona jedynie ramami ustawodawstwa i fikcyjnej w praktyce odpowiedzialności politycznej wobec ciała przedstawicielskiego". (*W sprawie zasad działalności prawotwórczej...*, s. 125).

[40] Zob. Świątkiewicz: *Zakres prokuratorskiej kontroli...*, s. 546.

[41] Zob. J. Stembrowicz: *Prokuratorski nadzór ogólny* [w:] *Prokuratura PRL w dziesięcioleciu, 1950—1960*, Warszawa 1960, s. 69. Słusznie zwraca uwagę Służewski, że obecnie dość wyraźnie kształtuje się trójstopniowość w hierarchii aktów normatywnych, co w konsekwencji powoduje przesuwanie się normowania materii prawnych na akty niższego rzędu, a zwłaszcza na zarządzenia. Obecnie zatem poważna część prawa administracyjnego jest ujęta w formie zarządzeń (*Przepisy prawne a działalność organów administracji terenowej*, „Gospodarka i Administracja Terenowa", 1962 nr 4, s. 24. Por. na ten temat wywody W. Zakrzewskiego: *Zagadnienie podstawy akt normatywnych administracji w PRL*, „Państwo i Prawo", 1961, nr 10, *passim* oraz E. Iserzona: *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo", 1963, nr 56 *passim*.

2. Kontroli prokuratury podlega w zasadzie działalność terenowych organów władzy i administracji państwowej oraz jednostek uspołecznionych i organizacji społecznych, jeżeli te ostatnie wykonują pewne funkcje zlecone w zakresie administracji państwowej. Kontrola nad czynnościami jednostek gospodarki uspołecznionej jest sprawowana bez względu na szczebel organizacyjny. Zakres kontroli ogólnej nie dotyczy osób fizycznych.

3. Należy postulować: a) bardziej precyzyjne uregulowanie podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli ogólnej, zwłaszcza przez jasne postawienie sprawy osób fizycznych, wyraźne określenie, że badaniu prokuratury podlegają jedynie akty normatywne i decyzje indywidualne oraz bliższe oznaczenie przepisów, z którymi winny być zgodne czynności jednostek kontrolowanych przez prokuraturę; b) objęcie bezpośrednią kontrolą prokuratury aktów normatywnych oraz decyzji indywidualnych naczelnych organów administracji, przynajmniej do szczebla ministra włącznie.

4. Kontrola ogólna prokuratury w zasadzie ogranicza się do kryterium legalności, nie obejmuje więc aktów pozostawionych swobodnemu uznaniu oraz wydanych przez organy administracji w wyniku swobodnej oceny, chyba że szczególny przepis prawa stanowi inaczej. Badanie praworządności dotyczy zarówno pozytywnego działania, jak i bezczynności.

5. Skuteczność kontroli prokuratury jest osłabiona m. in. z tego powodu, że rozpatrywanie środków prawnych wniesionych przez prokuratora należy do organów bezpośrednio lub pośrednio odpowiedzialnych za naruszenie prawa. Należałoby zatem postulować powierzenie rozstrzygania o wnioskach prokuratury organom nie powiązanym organizacyjnie z jednostkami kontrolowanymi, wyposażonymi w niezawisłość sędziowską. Najbardziej predysponowane do tej roli byłyby sądy powszechne lub szczególne.[42]

РЕЗЮМЕ

Вопрос общего надзора прокуратуры находится вне рамок ее участия в судебной деятельности и является предметом изучения так административного как и конституционного права.

[42] Po oddaniu do druku niniejszego artykułu ukazały się dwie prace W. Zakrzewskiego (*W sprawie samoistnych uchwał Rządu*, „Państwo i Prawo", 1966, nr 4—5; *O podstawach działalności prawotwórczej Rządu*, „Państwo i Prawo", 1966, nr 7—8) dotyczące wydawania aktów normatywnych przez naczelne organy administracji. Zawarte w nich tezy stanowią rozwinięcie i konkretyzację poglądów autora w przedmiocie podstawy prawnej aktów normatywnych rządu, pochodnych od ustaw.

Автор занимается содержанием а также субъективным и объективным объёмом прокурорского общего надзора.

Общий надзор охватывает все отрасли деятельности прокурора за исключением деятельности в рамках судебного производства.

Большой вес прокурорского общего надзора состоит в том, что исследование законности работы органов подлежащих этому контролю производит орган не подчиненный ни аппарату государственной администрации, ни местным органам государственной власти и не связанный организационно с органами подлежащими контролю. В отличие от иных форм надзора и внутреннего контроля, „общий надзор" прокуратуры характеризуется большим объективизмом. Часто органы имеющие право отменять решения подчиненных субъектов или определять направление их деятельности путем определения формы или содержания этой деятельности и несущие таким образом ответственность за правильность решения, руководствуются оппортунистическими мотивами или соображениями плохо понятой профессиональной солидарности. Однако общий надзор только в своей первоначальной стадии имеет характор внешнего контроля ибо об отмене, изменении или оставлении в силе обжалованных прокурором актов решает как правило орган вышестоящий (горизонтально или вертикально) по отношению к органу нарушившему право. Этот орган не обязан удовлетворить требование прокурора. Прокурор не связан толкованием, которое применил орган вышестоящий и может при помощи всяких допустимых средств стремиться к восстановлению нарушенного права. Эти формы имеют уже характер посредственного контроля и это ослабляет их эффективность.

Поэтому автор считает обоснованным постулат, чтобы жалобы прокурора в порядке общего надзора разбирались органами независимыми от администрации или местных органов власти, органами, для которых характерна судейская независимость. Для этой функции наиболее пригодны суды общие или же специальные. Предметом общего надзора является деятельность местных органов государственной власти и государственного управления.

Прокурор действительно имеет право, на основании ст. 150 кодекса административного производства, обращаться к высшим административным органам с предложением отмены незаконных актов этих органов. Но это право относится единственно к индивидуальным решениям, число которых не велико по сравнению с нормативными актами этих органов. И случаи незаконности этих последних не так уже редки.

Общий надзор относится также к деятельности организаций обобществленного сектора и общественных организаций, но только в рамках предоставленных им законом функций в области государственной администрации. Организации обобществленного сектора подлежат общему надзору независимо от организационной ступени. Прокурорский контроль (общий надзор) не относится непосредственно к поведению физических лиц, разве что они выступают от имени общественных организаций в рамках предоставленных им государством функций государственной администрации.

Для усиления общего надзора следует постулировать предоставление прокуратуре права обжалования актов общего характера (нормативных актов) и индивидуальных административных решений центральных и высших органов государственного управления, по крайней мере до министра включительно.

Прокурорский контроль осуществляется только с точки зрения законности, а не с точки зрения целесообразности и хозяйственности. Прокурор, как правило, не уполномочен контролировать административные акты из области свободного усмотрения или свободной оценки.

Предметом прокурорского надзора (контроля) являются нормативные акты и индивидуальные решения организационных единиц подлежащих надзору. Надзор охватывает не только деятельность нарушающую закон, но и отсутствие деятельности или бездействие в том случае, если закон вменяет в обязанность предпринять известную деятельность.

Прокурор производит контроль законности, т. е. исследует согласованность определенного деяния (или отсутсвие деятельности) с законами и декретами (указами), а также с основными актами изданными на основании и для осуществления закона (декрета), независимо от форм этих актов. Нормативные акты народных советов и органов государственной администрации изданные без надлежащего законного полномочия (без законного основания) незаконны; стало быть прокурор не может обжаловать актов нижестоящих органов нарушающих такого рода „правовые" нормы установленные вышестоящими органами. Конституция не урегулировала вопроса источников права и вследствие этого существует в науке спор о понятии „исполнительного акта" и относительно требований, которым должны отвечать подзаконные нормативные акты. Следует постулировать *de lege ferenda*, чтобы в будущем законе о прокуратуре определить предельно ясно с какими предписаниями должны быть согласны акты органов подлежащих прокурорскому надзору (контролю).

RÉSUMÉ

Le problème de la surveillance générale du parquet dépasse l'étendue de la participation de cet organe dans le mécanisme de l'administration de la justice. Il intéresse la science du droit aussi bien administratif que constitutif.

L'auteur traite successivement l'essence de l'activité du parquet dans le domaine du contrôle général et la question de savoir quels organes et quels actes sont soumis au contrôle du procureur.

Quant au premier de ces problèmes, il donne la motivation de la thèse que la surveillance dite générale n'est, en réalité, qu'une forme spécifique du contrôle. Son étendue concerne toutes les parties du travail du parquet, exception faite de la procédure judiciaire. Une grande valeur de cette surveillance consiste en ceci que l'examen de la légalité de l'activité des organes soumis à ce contrôle est fait par un organe qui n'est pas en liaison d'organisation avec les unités contrôlées et qui est indépendant par rapport à l'appareil de l'administration et aux organes locaux du pouvoir de l'État. Contrairement à d'autres formes de la surveillance et du contrôle intérieur, la surveillance générale du parquet se caractérise par une plus grande objectivité. Il en est ainsi, car souvent les organes ayant le droit de casser la décision des sujets contrôlés ou de fixer la direction de leur activité, donc les organes étant chargés d'une certaine responsabilité commune de la régularité de cette activité, sont guidés par les raisons de l'opportunisme ou de la solidarité professionnelle tout faussement conçue. La surveillance générale du parquet a pourtant le caractère du contrôle extérieur seulement dans la première phase, car la décision sur la cassation, le changement ou le maintien en vigueur des actes questionnés par le procureur est prise, en règle, par l'organe immédiatement supérieur à celui qui a commis l'infraction à la loi. Donc, sauf l'exigence de l'information sur la manière de régler l'affaire, cet organe n'est pas obligé à respecter la demande du procureur. Il est vrai que le procureur n'est pas lié par l'interprétation admise par cet organe et peut, de tous les moyens accessibles, tendre à la restitution de la loi infractée. Ces formes pourtant ont déjà le caractère d'un contrôle indirect, et ce fait diminue l'efficacité de ce contrôle.

Il serait donc bien fondé de confier la décision sur le contenu des motions du parquet présentées par voie de contrôle général, aux organes indépendants de l'administration ou aux organes locaux du pouvoir de l'État, ayant le trait de l'indépendance judiciaire. Les tribunaux

ordinaires ou spéciaux seraient le plus prédisposés à remplir ces fonctions.

Le contrôle général du parquet comprend en principe l'activité des organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'État, sans exclure les organes judiciaires, si ces derniers réalisent certaines fonctions dans le domaine de l'administration. À vrai dire, en vigueur de la disposition de l'art. 150 du c.p.a, le procureur est en droit de requérir aux organes centraux de l'administration de l'État la cassation de leurs actes illégaux. Ce droit ne concerne pourtant que les décisions individuelles, dont le nombre, par rapport aux actes normatifs, n'est pas considérable. Les cas cependant des actes normatifs illégaux ne sont pas rares. Le contrôle général se rapporte aussi à l'activité des unités d'économie socialisée et des organisations sociales, mais seulement dans les limites des fonctions leur étant confiées par les lois dans le domaine de l'administration publique. Les unités d'économie socialisée sont, avec cela, sujettes au contrôle général sans aucune restriction par égard à leur place dans la hiérarchie des organes de l'État. Par contre, le contrôle du parquet ne concerne pas directement le comportement des personnes physiques, à moins qu'elles n'agissent de la part de l'organisation sociale dans le cadre de l'exécution par elle des fonctions dont l'État l'avait chargée. C'est donc au nom du renforcement du contrôle général qu'il faut postuler l'attribution au parquet du droit d'attaquer les actes normatifs et les décisions administratives des organes centraux de l'administration de l'État, au moins jusqu'au degré du ministre inclus.

Le contrôle du parquet est exécuté uniquement du point de vue de la conformité à la loi. Ce contrôle n'envisage pas les moments d'opportunité, d'honnêteté, d'économie. Le procureur donc n'est pas, en principe, autorisé à examiner les actes laissés à une libre estimation et une évaluation convenable des organes de l'administration.

L'objet d'examen sont, en principe, les actes normatifs et les décisions individuelles des unités d'organisation soumises au contrôle général. Il comprend non seulement l'activité faisant l'infraction aux prescriptions de la loi, mais aussi l'omission de l'activité ou l'inactivité dans les cas, où les dispositions de la loi imposent le devoir d'entreprendre les actions définies. Le procureur contrôle l'observation de la loi, c.-à-d. examine la conformité des actions définies (y compris l'omission) aux lois, décrets et actes administratifs rendus à base de la loi (du décret aussi) et dans le but de son exécution, sans égard à leur forme. Les actes normatifs des conseils du peuple et des organes

de l'administration de l'État rendus sans délégation juridique requise, donc sans aucune base juridique, sont illégaux. En conséquence, le procureur ne peut pas attaquer les actes rendus par les organes inférieurs, ces actes étant contradictoires avec cette sorte de „prescriptions".

La Constitution de la République Populaire de Pologne n'a pas réglé le problème des sources de la loi et, en résultat, dans les sciences juridiques il y a une controverse en ce qui concerne la notion de „l'acte exécutif" et des conditions auxquelles doivent correspondre les actes normatifs de l'administration. On arrive à la conclusion *de lege ferenda* qu'il est nécessaire, dans la nouvelle loi sur le parquet, de définir, d'une manière n'éveillant pas les doutes, avec quel genre des prescriptions doivent s'accorder les actes des sujets soumis au contrôle général du procureur.

UNIWERSYTET IM. MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

Nakład 718+125 egz. Ark. wyd. 15. Ark. druk. 13,75. Papier druk. kl. III 80 g 70×100 cm. Do składania oddano 5 IV 1966 r. Do druku podpisano 19 XI 1966 r. Druk ukończono w listopadzie 1966 r. Zamówienie nr 196/169 W-2

DRUKARNIA UNIWERSYTETU im. A. MICKIEWICZA W POZNANIU